

# 浅议土地承包经营权流转

罗先智

**内容提要：**界定五种土地流转形式的内涵，分析土地承包经营权流转的积极意义，未雨绸缪，对流转中可能出现的问题提出几点政策性建议，以利促进土地经营权有序流转。

**关键词：**土地经营权流转 积极意义 政策建议

**作者：**厦门大学经济研究所博士研究生。

党的十七届三中全会《决定》提出：“建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。”所谓土地承包经营权流转，是指在土地所有权归属和农业用地性质不变的情况下，将土地使用权从原承包经营权中游离出来，转移给其他农业经营者。这是家庭承包经营制度的延伸和发展。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，对土地资源进行优化配置已成为农业现代化建设的必然要求，意义重大。

## 一、土地承包经营权流转的形式

农村土地承包经营权流转的形式主要有五种：转包、出租、互换、转让、股份合作等。

**转包**，是农民集体经济组织内部农户之间的土地承包经营权的租赁。转包人对土地经营权的产权不变。受转包人享有土地承包经营使用权，获取土地收益，并向转包人支付转包费，转包无需发包方许可，但转包合同需向发包方备案。

**出租**，是农户将土地租赁给本集体经济组织以外的人。这是一种与集体经济外部承租人的经营合同，出租人对土地承包权不变。承租人取得土地营权的承租权，并向出租的农户支付租金。农民出租土地承包经营权无需经发包方许可，但出租合同需向发包方备案。

**互换**，是承包人双方为了耕作方便或出于其它考虑，将自己承包的土地全部或部分互相交换经营。双方农户达成互换合同后，须报发包方备案，且应与发包方变更原土地承包合同。同时，互换后的土地承包经营权人仍要按发包时确定的该土地的用途使用土地，履行该地块原来负担的义务。

**转让**，是指土地承包经营权人将其拥有的未到期的土地经营权，经发包方许可后，以一定的方式和条件转移给他人经营的一种行为，并与发包方变更原土地承包合同。土地承包经营权的受让对象可以是本集体经济组织的成员，也可以是本集体经济组织以外的单位和个人。转让后的农户放弃土地承包经营权。因此对转让必须严格条件，转让的农户必须有确实的非农生活保障。

股份合作，是农户在自愿联合的基础上，将承包的土地以入股的形式参加农业企业化经营，按股分红。

## 二、土地承包经营权流转的积极意义

（一）整合农业生产要素，优化资源配置，实行规模化经营，实现生产专业化和范围经济。规模化经营是现代农业发展的必然选择。由于在实行土地承包时，每家每户常常的按土地级差承包，并且分布在不同的区域。致使道路、水利、劳动力等要素无法实现合理流动和优化组合，不但增加了农业生产成本，也制约了农业生产效率，甚至出现撂荒现象。通过土地流转，土地从千家万户农民手中逐渐向种田能手、专业技术人员、农业新经济组织、现代农业园区集中，可以使资源得到优化配置，提高土地的使用效率和土地的产出效率。

（二）促使富余劳动力转移，加快城镇化速度。受个体分散经营模式限制，许多长期外出务工的农户，多是采用农忙时节在家种地，农闲时节外出打工，来回奔波，误时误事，费力费钱，无法从土地上解脱出来专注于效益更高的工作。通过土地流转，解除土地束缚的兼业化状态，促进农村劳力向非农产业转移，向城镇集聚。

（三）调整农业结构，加速农业机械化和产业化。条块分割、分散经营的种植模式限制了新型、高效农业的发展，浪费了土地资源。通过土地流转，可以调整农业结构，加速农业的机械化和产业化。

（四）拓宽创收渠道，促进农民增产增收。土地流转使部分农民从土地上解放出来，集中精力从事二、三产业，不仅增加了工资性收入，还可以从土地转让中获得一笔资产性收入。而土地承租者通过农地流转取得稳定的土地使用权，解决了因土地规模小，难以取得规模效益的矛盾，高效农业可使收入成倍增长。

## 三、积极疏导土地经营权有序流转的政策性建议

早在中央允许土地经营权流转政策出台之前，农村土地已存在自发无序的流转，矛盾迭出。土地可以正式流转以后，也可能出现一些新情况和新问题，如土地过度集中导致农民显性失业增多，一些历史遗留的悬而未决的矛盾被激化，租赁关系的矛盾，村干部滥用职寻租等。未雨绸缪，需要积极疏导。正确执行党在农村的土地政策是土地合理流转是关键，提高土地资源的配置效率是土地流转的中心任务，而保护农民的合法权益则是土地流转的根本目的。于是有如下政策性建议：

第一，要坚持“依法有偿自愿”的原则和“三个不得”底线。一是依法。农村土地流转不仅要遵循现有的土地管理法律法规，还要抓紧制定一些与农村土地市场化发展相适应的新的法律法规，使土地流转纳入法制化轨道。二是有偿。威廉·配第曾说：“劳动是财富之父，土地是财富之母”，要根据土地收益进行土地使用权价格评估，然后进入市场流通。三是自愿。应在农民自愿的前提下进行流转，坚决制止政府部门或相关组织强迫农民出让承包地的非法行为。同时土地承包经营权流转务必守住“三个不得”底线，即不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益。

第二，要加快土地流转的立法。应尽快制定和出台农村土地承包法的实施细则，制定有关农村土地流转的法律、法规，对于农民土地权利的界定、使用权流转的补偿标准及收益分

配、土地流转的管理、土地流转争端的处理等基层难以解决的问题,通过调查研究加以规定,使农村土地流转纳入法制化轨道。要以法律形式确保农村基本经营制度的长期稳定,保护农民的土地承包权益和农村土地流转的健康、有序发展。

第三,土地流转时间的确定宜长不宜短,以不超过承包期为限。马克思说,农业生产过程中的投资,“会改良土地,增加土地产量,并使土地由单纯的物质变为土地资本。”<sup>①</sup>对土地的基础建设投资,不是短期就可全部收回的。“但是,契约规定的租期一满,在土地上实行的各种改良,就要作为和实体即土地不可分离的偶性,变成土地所有者的财产。”<sup>②</sup>“在签订新租约时,土地所有者把投入土地的资本的利息,加到真正的地租上,……因此,他的土地就要上涨”<sup>③</sup>。这便是“土地所有者力图尽可能地缩短租期的原因之一。”<sup>④</sup>所以承租者就要“避免进行一切不能期望在自己的租期内完全收回的改良和支出”<sup>⑤</sup>。这成为“合理农业的最大障碍之一”<sup>⑥</sup>。因此,土地流转的时间宜长不宜短,以不超过承包期为限,以利于农业投入和现代化建设。

第四,要建立多层次的农村社会保障体系。当前,广大农民仍然把土地作为安身立命的根本、获取收入的主要来源和生老病死的生活保障。没有健全的社会保障制度,就不可能从根本上增强农民脱离土地的安全感和抵御市场风险的能力,将阻碍农村土地市场的发育与完善。必须建立多层次的农村社会保障体系,包括农村社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助,以及发展和完善农村合作医疗制度等等,逐步弱化土地的福利和社会保险功能,为土地转出者解决后顾之忧。

第五,土地流转的展开要实事求是,积极稳妥。土地流转是农村社会发展到一定阶段的产物,必须根据客观条件“量体裁衣”,不能盲目进行、拔苗助长。各地农村的经济发展水平和自然条件差别很大,土地流转的形式、进度、广度等不能搞一刀切,要因地制宜,有计划有步骤地推进,切实防止“一哄而起”、“土地归大堆”的简单化做法。要根据我国农村人多地少、剩余劳动力多、就业问题严峻等特点,随着农业经济结构的战略性调整,农村非农产业的发展,农村城市化的推进,适时适度地推进土地流转的高效流转,推进农业的规模经营,推进农业经济效益不断提高。

#### 参考文献:

1. 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。
2. 张照新等:《农村土地流转问题研究综述》,《信阳师范学院学报》2004年第2期。
3. 《资本论》第3卷即《马克思恩格斯全集》第25卷。
4. 张爱云:《关于推进农村土地使用权流转的思考》,《学习论坛》2003年第7期。

作者单位:厦门大学经济研究所

邮 编:361005

---

① 《资本论》第3卷即《马克思恩格斯全集》第25卷,第699页。

② 同上。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ 同上书,第700页。

⑥ 同上书,第699-700页。